voorstel

Zwolle

Raadsbrief

Datum 11 september 2025

Onderwerp Afhandeling motie M5-6 Regie grond Tippe
Versienummer

Portefeuillehouder Dorrit de Jong

Samenvatting
De gemeente Zwolle werkt samen met het COA (Centraal Orgaan opvang Asielzoekers) aan een asielzoekerscentrum (azc) in De Tippe. Naar aanleiding van motie: M5-6 Regie grond Tippe heeft de gemeenteraad het college opgeroepen om tijdens het verdere proces maximaal regie te houden op het AZC via de grondpositie van de gemeente. De raadsbrief informeert over de voortgang en afhandeling van deze motie.

Bijlagen
1. Motie M5-6 Regie grond Tippe

Openbaarheid
☒ Openbaar
☐ Geheim

Wij stellen u voor kennis te nemen van:
De voorgestelde wijze van afhandeling van motie: M5-6 Regie grond Tippe.

Datum 11 september 2025

Inleiding

De gemeente werkt samen met het COA aan de realisatie van huisvesting voor asielzoekers. Hiervoor is een perceel grond geselecteerd in De Tippe. Met betrekking tot de beoogde gronduitgifte heeft de gemeenteraad de motie *“M5-6 Regie grond Tippe”* (link) aangenomen. Deze motie roept het college op om:

- Tijdens het verdere proces maximaal regie te houden op het AZC via de grondpositie van de gemeente;
- In het voorstel over verkoop of erfpacht te kiezen voor de vorm waarin de gemeente de meeste regie behoudt, en dit expliciet te onderbouwen;
- In het voorstel de financiële gevolgen van beide opties (verkoop en erfpacht) inzichtelijk te maken.

Met deze raadsbrief wordt u geïnformeerd hoe het college uitvoering geeft aan deze motie.

Kader

- Grondprijzenbrief 2025

Kernboodschap

Het college heeft gekozen voor uitgifte van de grond in tijdelijke erfpacht met een afhankelijk opstalrecht aan het COA. Hiermee behoudt de gemeente maximale regie over het gebruik van de locatie en wordt de motie afgedaan.

Toelichting

Tijdelijke erfpacht met afhankelijk opstalrecht zorgt voor de meeste regie op de grondpositie.
Erfpacht is een zakelijk recht waarbij de erfpachter (het COA) de grond mag gebruiken en bebouwen, terwijl de gemeente eigenaar blijft. Hierdoor behoudt de gemeente directe invloed op het gebruik van de locatie, wat meer regiemogelijkheden biedt dan bij verkoop.

Binnen het instrument erfpacht zijn drie vormen mogelijk: tijdelijke, voortdurende en eeuwigdurende erfpacht. Tijdelijke erfpacht biedt de meeste regie, omdat de overeenkomst na afloop van de looptijd eindigt. Op dat moment kan de gemeente besluiten tot voortzetting, aanpassing van voorwaarden of beëindiging.

Bij voortdurende erfpacht eindigt de overeenkomst niet automatisch. Wel kunnen canon en voorwaarden periodiek worden aangepast, maar het gebruik van de grond kan niet volledig worden heroverwogen. Bij eeuwigdurende erfpacht is herziening van voorwaarden of canon niet mogelijk, wat de regie op lange termijn verder beperkt.

Vanuit het oogpunt van maximale regie heeft tijdelijke erfpacht daarom de voorkeur.
Voor de te realiseren bebouwing wordt een afhankelijk opstalrecht gevestigd. Dit geeft het COA het recht om gebouwen op de grond in eigendom te hebben. Zonder dit recht zouden de gebouwen automatisch eigendom van de gemeente worden. Nadeel is dat een afhankelijk opstalrecht niet met een hypotheek kan worden bezwaard.

Alternatieve mogelijkheden bieden minder regie of andere nadelen

- **Verkoop**
  Bij verkoop vervalt de directe regie van de gemeente. Alleen publiekrechtelijke instrumenten blijven beschikbaar, wat onvoldoende sturingsmogelijkheden biedt voor de gewenste ontwikkeling. Wanneer het gebruik van de grond en/of het opstal in de toekomst verandert, maar binnen de publiekrechtelijke kaders blijft (zoals het omgevingsplan), heeft de gemeente beperkte mogelijkheden om hierop te sturen.

  Het voordeel voor de gemeente bij verkoop is dat zij geen beheer heeft richting de toekomst (waaronder contractbeheer en administratieve afhandeling canon betalingen). Voor de eindgebruiker is het voordeel dat hij eigenaar wordt van de grond, waardoor hij meer vrijheid heeft in het gebruik en kan profiteren van eventuele waardestijgingen.

- **Voortdurende erfpacht**
  Een voortdurende erfpacht biedt qua regie vergelijkbare mogelijkheden als een tijdelijke erfpacht, maar er is een belangrijk verschil in de mate van sturing aan het einde van de looptijd.

  Bij tijdelijke erfpacht eindigt de overeenkomst automatisch na afloop van de afgesproken termijn, tenzij een nieuwe overeenkomst wordt gesloten. Op dat moment kunnen alle voorwaarden, inclusief de canon, opnieuw worden vastgesteld. Dit biedt de gemeente maximale regie bij heroverweging van het gebruik van de locatie.

  Bij voortdurende erfpacht eindigt de overeenkomst niet automatisch. Wel kunnen bepaalde voorwaarden en doorgaans de canon periodiek worden herzien, conform de afspraken in de erfpachtovereenkomst. Omdat het erfpachtrecht niet vervalt, is het niet mogelijk om het gebruik van de grond volledig opnieuw te beoordelen of te beëindigen. Hierdoor is de regie aan het einde van de termijn beperkter dan bij tijdelijke erfpacht.

- **Eeuwigdurende erfpacht**
  Een eeuwigdurende erfpacht biedt de gemeente beperkte regiemogelijkheden. Hoewel de gemeente eigenaar van de grond blijft, is het in de basis niet mogelijk om de voorwaarden van de erfpacht aan te passen. Dit beperkt de sturingsruimte op lange termijn.

  Vanuit het perspectief van regie heeft eeuwigdurende erfpacht wél een voordeel ten opzichte van verkoop: de erfpachter mag het gebruik van de grond niet wijzigen zonder toestemming van de gemeente, ook als het nieuwe gebruik binnen de publiekrechtelijke kaders valt. Dit geeft de gemeente enige mate van controle over het gebruik van de locatie.

  In vergelijking met andere vormen van erfpacht, en met name tijdelijke erfpacht, is de regie echter beperkter. Bij tijdelijke erfpacht eindigt de overeenkomst na een vooraf bepaalde termijn, waarna de gemeente het gebruik, de voorwaarden en de canon volledig kan heroverwegen. Bij eeuwigdurende erfpacht ontbreekt deze einddatum, waardoor de gemeente het gebruik niet opnieuw kan beoordelen of aanpassen.

- **Huur met huurafhankelijk opstalrecht**
  Als laatste is de optie voor verhuur bekeken. Vanwege de benodigde investeringen en lange looptijd is huur geen geschikte optie.

Maatschappelijk draagvlak & participatie
De uitgifte van de grond maakt onderdeel uit van de bredere keuze om samen met het COA op deze locatie te ontwikkelen. Over de wijze van gronduitgifte vindt geen afzonderlijk participatietraject plaats.

De uitgifte voorwaarden, waaronder de keuze voor tijdelijke erfpacht met afhankelijk opstalrecht, zijn nog niet formeel afgestemd met het COA en zijn onderdeel van de verdere gesprekken over de levering van de grond.

Communicatie
Er heeft geen afzonderlijke communicatie plaatsgevonden over de wijze van gronduitgifte. De communicatie is onderdeel van het bredere ontwikkeltraject met het COA.

Financiën
De huisvesting van asielzoekers betreft een maatschappelijke voorziening. De erfpacht wordt gebaseerd op de uitgangspunten uit de Grondprijzenbrief voor maatschappelijke voorzieningen, waaronder de grondprijs. Het perceel is bestemd voor maatschappelijke doeleinden en is als zodanig gewaardeerd binnen de grondexploitatie van het Ontwikkelplan De Tippe. De grondexploitatie ontvangt “in één keer” de grondprijs, vergelijkbaar met een reguliere verkoop. Voor de grondexploitatie heeft een uitgifte in erfpacht daarom geen financiële consequenties.

Bij uitgifte in tijdelijke erfpacht wordt verantwoord als materiele vaste activa tegen de grondprijs (uitgifteprijs), conform artikel 63 lid 4 van het BBV (link). Hier staan de inkomsten uit canon tegenover.

Risico’s
Ten opzichte van de andere opties – met uitzondering van huur – biedt tijdelijke erfpacht minder zekerheid over de inkomsten (canon) op lange termijn. Dit komt doordat de erfpacht na afloop van de afgesproken termijn kan eindigen, waardoor toekomstige inkomsten niet gegarandeerd zijn.

De canon wordt gebaseerd op de relatief lage grondprijs voor maatschappelijke voorzieningen. Het is aannemelijk dat ook andere partijen bereid zullen zijn om onder vergelijkbare voorwaarden te pachten. Hierdoor wordt het financiële risico voor de gemeente als beperkt ingeschat.

Vervolg
De uitgifte van grond binnen de geldende kaders is een bevoegdheid van het college. Als overeenstemming met het COA bereikt wordt, kan de grond uitgegeven worden. Het proces en de planning inzake de planvorming is hierbij leidend voor de uitgifte van de grond.

Openbaarheid
Deze raadsbrief is openbaar.

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

Datum 11 september 2025

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer